

Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime

Issu de Revue du droit public - n°4 - page 1027

Date de parution : 01/07/2010

Id : RDP2010-4-006

Réf : RDP 2010, p. 1027

Auteur :

Par Fabien Foucaud, Allocataire-Moniteur en droit public à l'Université Toulouse 1 - Capitole, CERCP

SOMMAIRE

I. – L'ASCENSION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ÉLYSÉE : DU CABINET AU CABINET

A. – *Le secrétariat général, un cabinet « supraministériel »*

1. *Un organe apparenté aux cabinets ministériels*
2. *Une concurrence marquée avec le cabinet du Premier ministre*

B. – *La tentation d'un « gouvernement de l'ombre »*

1. *Un débat doctrinal engagé*
2. *Une emprise renforcée à la faveur des pratiques présidentielles récentes*

II. – UNE FONCTION JURIDIQUEMENT FLOUE ET POLITIQUEMENT LIÉE

A. – *Une simple « composante » du président de la République*

1. *Un statut juridique difficilement identifiable*
2. *Une identité confondue avec celle du président de la République*

B. – *Une responsabilité limitée, une influence à encadrer*

1. *Une irresponsabilité politique du président étendue à ses collaborateurs*
2. *Pour un rééquilibrage des fonctions : deux pistes à explorer*

La question des collaborateurs du pouvoir n'est pas récente. À toute époque, les autorités ont éprouvé le besoin de s'entourer pour exercer le rôle qui leur était confié. Déjà sous l'Ancien régime, les monarques successifs ont fait appel à des personnalités, dont certaines ont pu marquer leur temps. On pourra penser au cardinal de Mazarin, pendant la régence de Louis XIV, chargé de l'instruction du jeune monarque, puis son Principal ministre. Cette relation n'a pas été unique. On pensera alors à Machiavel, au rôle qu'il a entendu jouer auprès de Laurent II de Médicis. Les noms sont illustres, les exemples trop nombreux pour les recenser ici.

L'influence de ces conseillers/collaborateurs a toujours suscité l'intérêt de l'historien, du politologue, moins fréquemment, celui du juriste, encore qu'il faille relativiser l'affirmation. En effet, la doctrine juridique, depuis un certain nombre d'années et s'agissant du pouvoir exécutif, a montré un intérêt manifeste à l'institution des cabinets ministériels. Plus rarement en revanche, des collaborateurs du président de la République, établis au sein de la présidence de la République.

L'intérêt porté aux cabinets ministériels était légitime, en particulier sous les III^e et IV^e Républiques, quand le gouvernement occupait le centre de l'attention ; de même sous la V^e, les attributions du gouvernement restant importantes. Néanmoins, dès 1958, en raison du pouvoir confié au président de la République et d'un certain nombre de réformes¹, dont les plus récentes² continuent à produire tous leurs effets, le pouvoir exécutif, dans son architecture, dans les relations qui s'établissent entre les différents organes qui le composent, se transforme. Cette transformation se caractérise par un renforcement progressif et constant de la fonction présidentielle, devenue la véritable « tête » de cet exécutif. Le président de la République abandonne petit à petit son rôle d'« arbitre » pour endosser celui de « capitaine », selon l'expression consacrée. Ce sont alors des rôles tels que définis par la Constitution que l'on amalgame.

Le nombre des dossiers traités par la présidence allant en s'accroissant, si l'on veut accorder toute son importance à ce phénomène en cours de structuration, des études des « rouages » de cette institution que constitue, en France, les services de la présidence de la République, doivent être réalisées. Ces études ne manqueront pas de soulever un certain nombre d'interrogations susceptibles d'enrichir le débat s'intéressant à la nature du régime de la V^e République et son évolution, en complément des nombreuses discussions déjà engagées sur l'instauration progressive d'un régime présidentiel d'inspiration états-unienne.

À défaut donc de disserter sur la réalité de ce dernier phénomène, nous concentrerons notre propos sur les effets d'une « présidentialisation » plus certaine du régime, à travers l'examen d'un personnage au cœur du pouvoir, à la tête d'un de ces organes de l'ombre dont le rôle et l'influence ne peuvent plus être négligés : le secrétaire général de la présidence de la République³, responsable de l'organisation et du fonctionnement du secrétariat général de la présidence de la République, en application des directives du président de la République.

L'ascension de ce personnage dépend essentiellement de la place occupée par le président de la République. Comme celui-ci voit sa légitimité toujours plus renforcée, au point de ne plus pouvoir être concurrencée, l'influence du secrétaire général ne cesse de croître. Le président de la République veut intervenir plus ouvertement dans les affaires politiques du pays, animer plus de dossiers, bousculer des habitudes, engager et conduire des réformes ; le secrétaire général sera à la manœuvre, pour faciliter la réalisation des intentions présidentielles. Ses propres interventions se font alors plus nombreuses, dans des domaines de plus en plus variés. Son autorité s'étend à des cercles plus larges. Oreille privilégiée du président, son avis compte, sa parole est attendue, analysée.

Signe de cette valorisation, le secrétaire général de l'Élysée n'hésite plus à sortir de la pénombre dans laquelle il était maintenu pour s'exprimer publiquement, sur des sujets les plus divers. Quand ce n'est pas le secrétaire général, se sont ses collaborateurs, les conseillers placés sous son autorité au sein de la présidence qui le font. Le grand public découvre ainsi toute une réalité du pouvoir que seuls les observateurs avisés de la vie politique connaissaient.

Des questions se posent alors. Qui sont ces personnes ? Quels sont leurs véritables rôles ? Quelle est leur légitimité pour occuper ce(s) rôle(s) ? Pourquoi, si elles étaient maintenues dans l'ombre, apparaissent-elles aujourd'hui sur le devant de la scène ? Qu'est-ce que cette apparition peut signifier du point de vue d'autres organes, en particulier, du gouvernement ?

Car si ce grand public n'est pas encore en mesure de dessiner avec précision le contour de ces « nouveaux organes », il se trouve en position de comprendre certains des enjeux institutionnels qui se jouent. À titre d'exemple, quand le secrétaire général de l'Élysée ou l'un des conseillers du président de la République, s'exprime et déjuge un ministre, voire le Premier d'entre eux, comme cela s'est déjà produit, que faut-il en comprendre de leur crédibilité, de leur autorité sur les dossiers qu'ils sont censés gérer ? Une hiérarchie des paroles est-elle en train de s'instaurer ? Si tel est le cas, comment doit-on la considérer ? Quelle position, chacun des acteurs, occupe-t-il dans cette hiérarchie ? Un collaborateur du président de la République, en raison de sa proximité avec celui-ci, occupe-t-il une position supérieure à celle d'un ministre ? Là encore, en cas de réponse positive, cela est-il légitime ?, en accord avec notre Constitution ?, souhaitable du point de vue des aspirations démocratiques des français ?

Nous pouvons le comprendre, les questions posées ici sont profondes, complexes, et mériteraient une discussion de fond, à la hauteur des enjeux.

Pour simplement introduire cette discussion, nous nous bornerons à l'examen de l'organisation et du fonctionnement du secrétariat général de la présidence de la République. Nous chercherons ainsi à montrer en quoi cet organe proche d'un cabinet ministériel, tend à constituer un « gouvernement bis » ? (I). Pour compléter l'analyse, il conviendra d'interroger la fonction de cet organe dans sa nature juridique et sa spécificité politique (II).

I. – L'ASCENSION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ÉLYSÉE : DU CABINET AU CABINET

Le secrétariat général de la présidence de la République s'apparente à un cabinet ministériel, le secrétaire général, au directeur de cabinet du Premier ministre (A). Parce que son influence sur les dossiers tant internes qu'internationaux se révèle croissante, au fur et mesure que s'accroît la présidentialisation du régime, se pose la question de la constitution d'un « gouvernement *bis* » (B).

A. – *Le secrétariat général, un cabinet « supraministériel »*

Tant dans sa structure que dans son fonctionnement, le secrétariat général de l'Élysée rappelle les cabinets ministériels. En raison de la nature de ses missions, le secrétariat de l'Élysée entre dans une concurrence marquée avec le cabinet du Premier ministre.

1. *Un organe apparenté aux cabinets ministériels*

Le premier élément nourrissant la comparaison entre cabinet ministériel et secrétariat général de l'Élysée vient de l'ambiguïté terminologique employée.

Il existe en effet au sein de la présidence de la République un cabinet. Celui-ci s'occupe principalement des questions politiques et d'intendance : organisation de l'emploi du temps et déplacements du président de la République, nomination de hauts fonctionnaires, rémunération du personnel élyséen⁴, courrier, audiences, réceptions, sécurité, « marche des services internes de l'Élysée ⁵ », etc., à l'exclusion des relations avec la presse. Une dizaine de collaborateurs en moyenne y travaillent quotidiennement⁶. Ce cabinet, placé sous l'autorité d'un chef de cabinet au sens classique du terme, n'est composé que d'une partie du cabinet ministériel traditionnel. N'apparaissent pas les collaborateurs du ministre – conseillers techniques et chargés de mission – placés sous l'égide du directeur de cabinet, dont la mission est d'assurer le traitement des dossiers parvenant au ministre. Cette mission est pourtant assurée au sein de la présidence par le secrétariat général de l'Élysée. À eux deux, secrétariat général et cabinet forment l'équivalent d'un cabinet ministériel agissant pour le compte du président de la République. Preuve de cette parenté naturelle et jugeant la séparation artificielle, par le passé, les présidents Pompidou et Giscard d'Estaing les ont fusionnés.

Qu'ils soient réunis ou non, un partage des compétences doit être opéré entre ces deux organes. Ce partage a pu varier au cours de la V^e République, en fonction de la volonté présidentielle. De façon générale, pour donner une idée du rôle du secrétariat général de la présidence de la République, nous pourrions dire que ce dernier a pour fonction principale de traiter l'essentiel des dossiers sensibles. Cet organe se comporte également comme une instance de réflexion, de conseil, pour le président. À ce titre, il agit comme un lieu de discussion, de partage des idées, de fixation des stratégies à adopter. Ce travail quotidien s'effectue le matin, au cours du petit-déjeuner, réunissant les conseillers techniques « chefs de file »⁷, le secrétaire général et son adjoint, parfois en présence du président de la République. Quand celui-ci est absent, il revient au secrétaire général d'organiser la réunion, de fixer les positions, de donner les directives aux conseillers techniques concernés.

Plus récemment, le secrétariat général de l'Élysée, actuellement, Claude Guéant, se fait « le gardien des promesses électorales du président⁸ ». Il se charge ainsi de contrôler l'activité des ministres et en certaines occasions, les interventions des parlementaires de la majorité, comme pourrait le faire dans une certaine mesure le directeur de cabinet à l'égard des directeurs d'administration, bien que les personnes ayant occupé la fonction de secrétaire général de l'Élysée s'en défendent généralement. Pour le seconder, le secrétaire général de l'Élysée

s'entoure de collaborateurs en nombre toujours croissant. D'une poignée sous le général de Gaulle⁹, les effectifs se rapprochent de la trentaine sous Valéry Giscard d'Estaing pour atteindre le seuil de la cinquantaine sous les présidences de François Mitterrand et de Nicolas Sarkozy¹⁰. Cette explosion progressive mais constante des effectifs trouve une explication dans les évolutions qu'a connue la fonction présidentielle. Si ce dernier, « arbitre » aux débuts de la V^e, n'a pas de besoins démesurés, il en va autrement, à mesure que celui-ci tend à devenir, plus que la clé de voûte des institutions, le personnage central de la vie politique française, cherchant à piloter progressivement le plus de dossiers possibles, nécessitant pour assumer ce surcroît de charge, une assistance de plus en plus conséquente.

Aussi, parce que la fonction présidentielle tend progressivement à se rapprocher de celle de Premier ministre, le secrétariat général de l'Élysée s'apparente de plus en plus au cabinet du Premier ministre, le secrétaire général au directeur de cabinet du Premier ministre, avec lequel il se doit de rester en relation permanente, à défaut du Premier ministre, qui, comme le remarque Bernard Chantebout, « ne peut voir en lui qu'un probable successeur¹¹ ».

2. Une concurrence marquée avec le cabinet du Premier ministre

En raison du partage des compétences entre président de la République et Premier ministre opéré par le constituant en 1958, et du flou entourant la notion d'« arbitre », attachée au rôle du président de la République, les liens entre le secrétariat général de l'Élysée et le cabinet du Premier ministre sont importants, au point aujourd'hui que se pose la question de la subordination du deuxième à l'égard du premier. Cette tendance ne pourra que s'accroître, à mesure que la légitimité présidentielle se trouvera régulièrement renforcée.

Pour certains auteurs, le rôle de directeur de cabinet du Premier ministre concentre trop de pouvoir. Or, il semble que depuis quelque temps, ce rôle, bien qu'il conserve une importance capitale au quotidien dans les arbitrages de faible importance, soit de plus en plus concurrencé par l'institution du secrétariat général de l'Élysée et du secrétaire général plus particulièrement.

Déjà, Jacques Caritey notait en 1976 que le cabinet du Premier ministre pouvait être démenti à d'autres échelons, en particulier par la présidence de la République, qui « fonctionne comme une instance d'appel, accueillant libéralement les plaintes de certains ministères ou de certains partenaires sociaux qui cherchent à diviser les administrations entre elles, à créer le conflit entre les conseillers du Premier ministre et ceux de l'Élysée¹² ». Pour éviter ces phénomènes, il est nécessaire « qu'une certaine entente règne entre les conseillers de Matignon et ceux de l'Élysée, qui veulent être tenus au courant et demandent des explications sur les dossiers importants ; le pouvoir des conseillers de la présidence tient précisément à cette possibilité de critiquer, voire de remettre en question les positions prises par Matignon¹³ ». Une liaison continue est donc mise en place entre le cabinet du Premier ministre et le secrétariat de la présidence, entre le directeur de cabinet du Premier ministre et le secrétaire général de l'Élysée, qui en plus de se rencontrer au moins deux fois par semaine pour préparer les Conseils des ministres¹⁴, restent en contact régulier. Des situations favorisées par la stratégie de certains acteurs jouant les institutions les unes contre les autres peuvent donc être « désamorçées » par ce dialogue permanent. Il peut en revanche s'avérer possible que le dialogue soit inégal, et que le directeur de cabinet du Premier ministre doive se ranger à la position du président de la République, exprimée par le secrétaire général de l'Élysée ou ses conseillers, qu'il doit faire connaître au Premier ministre. Ce déséquilibre peut s'étendre jusqu'à la communication elle-même des différentes institutions¹⁵.

Marceau Long, interrogé sur cette concurrence entre cabinet du Premier ministre et cabinet du président affirme quant à lui qu'elle n'est pas préjudiciable au cabinet du Premier ministre, parce que la durée de vie moyenne du cabinet du Premier ministre (2 ans et dix mois) est plus courte que celle du secrétariat général de l'Élysée (4 à 5 ans), et parce que « les points de vue ne sont pas exactement les mêmes : la compétence du secrétariat général s'exerce surtout en matière d'affaires étrangères, d'affaires économiques et financières internationales ainsi que de défense avec le Conseil de défense¹⁶ ». À ce titre, « les membres du secrétariat général de l'Élysée, sont, en général, invités, par le directeur de cabinet du Premier ministre, aux réunions importantes de préparation de certains comités. Ainsi, ils peuvent savoir ce qui se passe et même donner leur opinion, mais ils évitent de dire « le président de la République pense que... ». Ils sont en mesure d'informer le président de la République de ce que

devient une affaire ¹⁷ ». Enfin, selon l'auteur, de véritables problèmes entre les deux organes ne peuvent véritablement exister en raison des personnalités du président de la République et du Premier ministre, le second ne se laissant pas nécessairement imposer les volontés du premier. Or, la durée de vie du secrétariat général de l'Élysée n'est pas égale en fonction des présidences. Ces dernières années, elle semble même se rapprocher sensiblement de celle du cabinet du Premier ministre. Conséquence du quinquennat, l'accélération du temps politique a conduit le président à marquer plus régulièrement des temps différents de l'action dans son mandat, qui se traduisent par des renouvellements plus réguliers d'équipes. De plus, les compositions successives récentes et leur organisation révèlent que le secrétariat général se consacre certes aux affaires étrangères¹⁸, mais aussi, de plus en plus, aux affaires intérieures¹⁹. Il n'est pas aussi évident aujourd'hui que les conseillers du président de la République soient seulement invités par le directeur de cabinet du Premier ministre aux différents comités interministériels, ni qu'ils soient aussi silencieux. Rien ne permet de l'affirmer avec certitude. Rien ne permet également de le nier avec autant de certitude. En revanche, il est possible de remarquer que les conseils restreints se tenant à l'Élysée sont de plus en plus fréquents, sans d'ailleurs que le Premier ministre ou l'un de ses collaborateurs directs ne soient toujours présents. Il semble ainsi que le centre d'initiative et d'arbitrage ne soit plus exclusivement situé à Matignon, mais apparaissant au mieux aujourd'hui partagé entre Matignon et l'Élysée. À ce titre, il convient également de remarquer que Matignon n'est plus le seul lieu où l'on reçoit des représentants syndicaux. Bien que de tels événements aient eu cours antérieurement, mais pour des raisons plus symboliques, il n'est plus rare de nos jours de voir se succéder les délégations à l'Élysée. Enfin, Matignon n'est plus le seul organe à entretenir des relations avec le Parlement. La présidence de la République se préoccupe plus volontiers des liens entretenus avec les parlementaires, en particulier avec la majorité²⁰, de plus en plus chargée de soutenir la politique du président, dont l'action du gouvernement n'est que la mise en œuvre.

Ainsi, si le secrétariat général de l'Élysée ne peut concrètement faire office de cabinet du Premier ministre^{bis}, il nous paraît de plus en plus évident qu'une concurrence plus marquée que lors des présidences antérieures ait vu le jour entre ces deux organes. Cette concurrence n'a de sens que dans l'expression de la volonté du président de la République de s'impliquer de façon plus importante dans les affaires du pays, en exerçant une pression constante sur le gouvernement et en particulier sur le Premier ministre, par le biais de ses collaborateurs, dont le premier d'entre eux, le secrétaire général de l'Élysée. L'influence de ces acteurs semble donc en progression, malgré la faiblesse de leurs moyens, si on les compare avec ceux du directeur de cabinet du Premier ministre et ceux du secrétaire général de l'Élysée. Il devient dès lors incontournable, une fois la nature organique et fonctionnelle du secrétariat général de l'Élysée appréciée, de s'interroger sur la portée de cette influence des collaborateurs du président, et de son secrétaire général en particulier.

B. — La tentation d'un « gouvernement de l'ombre »

Depuis de nombreuses années déjà, la question se pose de savoir si les collaborateurs du président de la République formant son cabinet, constituent ce que l'on pourrait appeler un « gouvernement bis », une équipe qui gouvernerait effectivement, dans l'ombre. Cette question reparaît à chaque nouvelle évolution de la fonction présidentielle, procédant soit d'une réforme structurelle de notre système politique, soit d'innovations dans la pratique présidentielle. Le débat engagé par la doctrine sur le sujet doit alors être réinvesti à la lumière des pratiques récentes.

1. Un débat doctrinal engagé

Jean Gicquel remarquait en 1967, dans un essai consacré à la pratique de la V^e République, que la question des services de la présidence qui « coiffent, voir doublent l'organisation ministérielle²¹ », pose légitimement la question de l'existence d'un « super exécutif²² », selon l'expression de Pierre Viansson-Ponté²³, « relevant du seul président de la République et assujettissant les ministres en poste²⁴ ». D'autres auteurs, tels André Hauriou et Maurice Duverger ne sont pas loin de partager cet avis. Dans ce schéma, le président de la République, par l'intermédiaire de son cabinet, regrouperait sous son autorité le gouvernement et l'Administration, le secrétaire général de l'Élysée jouant le rôle de véritable Premier ministre, les conseillers techniques « chefs de file », ceux de ministres. Plusieurs éléments militent en ce sens : jugements de valeur portant sur les attitudes des ministres,

nombreuses discussions politiques entre le président et les membres de son cabinet, contrôle de l'action du gouvernement.

D'autres éléments au contraire s'y opposent. Parmi ceux-ci, la question de la responsabilité des ministres revêt une importance particulière. En effet, à la différence des collaborateurs du président, en particulier des conseillers techniques « chefs de file », le ministre est responsable de son action²⁵. Il est tenu à l'égard de ses confrères du fait de la solidarité gouvernementale, du Premier ministre, son « supérieur », mais aussi et surtout à l'égard des parlementaires, en particulier des députés, de rendre des comptes de son action et de donner des indications lorsqu'on l'interroge. Rien de tel pour les collaborateurs du président, dont la liberté d'action dépend seule de ce dernier. Lorsqu'il laisse des marges de manœuvre importantes à ses collaborateurs, certains d'entre eux dépassent le cadre régulier des usages. Il peut ainsi arriver que certains d'entre eux contactent directement les administrations sans passer par les ministres ou leur cabinet de tutelle. Le phénomène s'est par exemple produit au cours du premier mandat de François Mitterrand, période au cours de laquelle Jacques Attali, conseiller spécial du président, n'hésitait pas à donner des directives aux services centraux de certaines administrations. Il a fallu pour recadrer les choses, que le président de la République intervienne²⁶. La responsabilité politique des collaborateurs de l'Élysée ne pouvant pas être engagée²⁷, le président veillait généralement à ce que certaines limites ne soient pas dépassées. Dans cette tâche, il s'appuyait sur son secrétaire général.

Par la suite, d'autres auteurs ont tenté d'apporter des éléments de réflexion sur la question. Patrice Verrier en 1971 souligne l'influence réelle des collaborateurs du président sur le président lui-même, pour des décisions importantes. Bien que cette influence soit réelle, elle reste à mesurer dans son ampleur concrète, et ne saurait dans tous les cas constituer un organe décisionnel proprement dit. Ils peuvent prendre des initiatives, mais à « usage interne²⁸ ». Pas de quoi constituer un « super-gouvernement ». Le président de la République, en particulier le général de Gaulle, veillait au respect des rôles de chacun. Ainsi, pour ce dernier, il était hors de question que le secrétaire général se substitue au Premier ministre et les chefs de file de la présidence, aux ministres. Instrument pour donner des impulsions et orienter les actions, les services de la présidence ne pouvaient excéder ce rôle. L'auteur remarque d'ailleurs qu'ils n'en ont « ni le droit, ni les moyens. C'est au Premier ministre, politiquement responsable devant le Parlement et devant le Président de la République depuis 1958, qu'incombe cette lourde tâche²⁹ ».

Plus récemment encore, dans le prolongement de ce qu'ont pu dire ces auteurs, pour Samy Cohen, qui constate les mêmes effets quant à l'influence des collaborateurs, les services de la présidence de la République restent des structures trop modestes pour véritablement concurrencer les ministères et les services du Premier ministre. Pour lui, « indiscutablement, la fonction d'autorité échappe aux hommes de l'Élysée alors qu'elle est exercée à des échelons inférieurs³⁰ », (...) au point de paraître comme « un des paradoxes les plus importants liés à ce poste où le prestige ne s'accompagne pas d'un pouvoir de commandement³¹ ».

Pour la plupart de ces auteurs, la cause paraît entendue. Les collaborateurs du président de la République ne peuvent être assimilés à un « super gouvernement », notamment en raison des moyens³² alloués au président de la République, jugés trop faibles. Cependant, au regard des évolutions récentes, tant en ce qui concerne les évolutions de la fonction présidentielle que du renforcement des structures élyséennes, peut-on encore être aussi catégorique ?

2. Une emprise renforcée à la faveur des pratiques présidentielles récentes

L'influence des collaborateurs du président est de plus en plus importante. Les indices sont nombreux, en particulier dans la période récente. Sans pouvoir en dresser un inventaire exhaustif, une tendance peut toutefois être dégagée. Réelle et en progression, cette influence ne nous semble néanmoins pas suffisante, comme d'autres auteurs ont pu l'affirmer, pour identifier concrètement un organe capable d'assurer le rôle d'un gouvernement, même de l'ombre.

Depuis maintenant plus de trente ans, à partir du moment où Valéry Giscard d'Estaing accède à la présidence de la République, les cellules de l'Élysée n'ont cessé de s'étoffer. Si l'on se limite au cabinet, la progression est constante. Loin de constituer des équipes lourdes, il n'en reste pas moins un organe efficace, justement par la

légèreté de ces structures. Composé d'un personnel très compétent, il peut suivre les dossiers, tant dans leurs aspects techniques que dans leurs aspects politiques. Cette légèreté est aussi le gage d'une plus grande contraction de la chaîne d'information. Cette information met en effet du temps à remonter les différents canaux ministériels. Lorsqu'elle franchit l'étape des ministères pour arriver à la présidence, son traitement pourra être réalisé dans un intervalle de temps réduit, nécessaire au président qui doit, sous la pression médiatique, pouvoir réagir dans les plus brefs délais. Quand l'information peine cependant à remonter, les collaborateurs du président peuvent mobiliser d'autres réseaux moins formels. Enfin, parce que le travail gouvernemental a évolué dans son organisation, avec la mise en place de réunions interministérielles et de conseils restreints de plus en plus fréquents³³, les collaborateurs du président, donc le président lui-même, peuvent suivre de très près le cours de l'action gouvernementale. Il serait utile de connaître avec plus de précision l'influence des collaborateurs du cabinet du président à l'égard des ministres. Généralement, à chacune de ces réunions de travail est présent un membre de l'entourage présidentiel. Comment savoir avec plus de détails la régularité de cette présence, mais aussi la signification de cette présence ? En effet, arrive-t-il à ces collaborateurs d'intervenir, pour faire valoir la position, voire la volonté, du président de la République ? Au contraire, reste-t-il silencieux, dans un coin, à prendre des notes, comme peut le faire le secrétaire général de l'Élysée pendant le Conseil des ministres ? Rien ne permet d'y répondre avec certitude. Des éléments d'information sont apportés par la presse, sans toutefois pouvoir fournir des données objectives permettant de trancher dans un sens ou dans un autre.

Ainsi, si pour les périodes contemporaines il reste difficile de connaître avec précision le travail gouvernemental, en particulier dans le partage gouvernement-présidence de la République, des tendances semblent se dégager. Ces tendances peuvent même, hors période de cohabitation, en traversant les présidences successives, constituer des mouvements de plus grande ampleur, significatifs de l'évolution du régime lui-même.

On pourra trouver dans l'observation d'un usage, érigé en règle de conduite, une illustration de ces mouvements engagés. Une des règles depuis longtemps établies, semble, ces derniers mois, quelque peu bouleversée. De leur aveu même, les collaborateurs du président affirment n'avoir jamais eu pour rôle ni pour ambition de former un gouvernement de l'ombre³⁴. Dans cette perspective, bien que ces collaborateurs et en particulier le secrétaire général de l'Élysée aient beaucoup reçu, une règle devait être observée : celle de la discrétion. Le rôle des collaborateurs est d'explicitement l'action du président, ni plus ni moins. Constituant son entourage le plus proche, ils sont les mieux placés pour connaître sa pensée et donc en rendre compte. À ce titre, ils reçoivent de nombreux interlocuteurs, parmi lesquels, des journalistes. Leurs propos ne peuvent avoir de signification qu'en accord avec le président. Les interventions dépendent donc de la seule volonté présidentielle, qui se fait connaître explicitement, lorsque les circonstances l'exigent. Ces interventions ne pouvaient cependant avoir la même publicité que celle des ministres, dont le premier d'entre eux. Par eux-mêmes, les collaborateurs de la présidence de la République n'avaient pas de légitimité. Pour cette raison, ils s'exprimaient le plus souvent de façon officieuse. Or, depuis quelques temps, les prises de parole de ces collaborateurs, en particulier de son secrétaire général, Claude Guéant, se sont multipliées. Ces personnes sont intervenues sur des sujets divers, pas toujours sur les grandes orientations du mandat présidentiel. Il est même arrivé que le secrétaire général de l'Élysée s'exprime publiquement, à la radio et sur des plateaux de télévision³⁵, brûlant parfois la politesse au Premier ministre, François Fillon, dont la communication était pourtant prévue. Toutes ces manifestations sont des signes patents de la domination du président de la République sur la scène politique et son gouvernement. Ce défaut de légitimité des collaborateurs du président semble cependant avoir été comblé, en l'espace de quelques mois, sans explication autre que la prise de la pleine mesure des conséquences de la réforme du quinquennat, non réalisée lors de la présidence précédente, pourtant la première à suivre la réforme. Cela signifie-t-il que la réforme du quinquennat, ayant pour effet de renforcer le fait majoritaire au profit du président de la République, contenait l'effet implicite de la création d'une légitimité des collaborateurs du président, pour intervenir en lieu et place du gouvernement ? Cette multiplication des acteurs prenant la parole n'a pas été sans perturber la communication de l'exécutif. Signe d'une prise de conscience des effets de ce phénomène, le Conseil d'État³⁶ a dernièrement demandé au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de comptabiliser le temps de parole du président de la République, étendue à ses collaborateurs, lorsque celui-ci intervient en tant qu'acteur politique.

En tant que conseillers, les collaborateurs du président doivent « nourrir » sa réflexion. Sur la base du projet présidentiel, ils doivent préparer la mise en œuvre des propositions inscrites dans le projet que les français, par le

biais de leur vote, ont ratifié. Pour cela, ils doivent organiser, en liaison avec le gouvernement, les cabinets ministériels et les services du Premier ministre, l'agenda de mise en œuvre des dossiers. Le problème vient alors du fait que le projet présidentiel, en raison du quinquennat et de ses effets, s'apparente de moins en moins à un projet, aux orientations larges pour le mandat, qu'à un programme détaillé que le gouvernement est chargé d'exécuter. À l'issue des élections législatives qui suivent dorénavant de près les élections présidentielles, le Premier ministre nommé par le président de la République ne peut avoir, sauf contexte particulier d'alliances évolutives au sein de la majorité, de possibilité autre que celle de présenter un programme de gouvernement quasi exclusivement rédigé par le président de la République et son « entourage », dont le Premier ministre actuel faisait partie au moment de la campagne présidentielle. Une confusion sur la séparation des fonctions, entre Premier ministre et président de la République peut alors naître³⁷, au point de faire dire à certains commentateurs et (ou) opposants, qu'en dehors du président de la République, il n'y a point de pouvoir. Cette vision va être encore renforcée par le poids que semble prendre certains collaborateurs du président. On peut constater par exemple que l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République s'étend au-delà de la présidence de la République. Cet acteur va pouvoir peser sur la composition du gouvernement, qu'il discute avec le président de la République, intervenir dans le recrutement de certains cabinets ministériels, en particulier ceux que l'on qualifie d'« ouverture »³⁸, recevoir certains membres de la majorité parlementaire, pour assurer des « recadrages », s'assurer d'une participation de la présidence aux réunions interministérielles, piloter des dossiers de très près³⁹, assurer des arbitrages qui normalement relèveraient de Matignon, et qui ont lieu à l'Élysée, certes, généralement en présence des collaborateurs du Premier ministre. Il va organiser des réunions de travail, toujours à l'Élysée, où seront présents certains ministres et pas d'autres, se déplacer, à l'étranger, pour témoigner de l'attention portée par le président de la République à certains dossiers ou à certains interlocuteurs⁴⁰.

Il nous paraît pourtant, là encore, excessif d'affirmer que l'entourage présidentiel constitue un gouvernement de l'ombre, se substituant dans la pratique au gouvernement officiel. Cependant, parce que son action a un impact réel, son influence n'est pas neutre. Pour cette raison même, ne peut être éludée la question de la légitimité des collaborateurs du président de la République. Or, pour discuter de cette légitimité, il convient d'aborder le régime de responsabilité qui leur est appliqué, et pour cela, d'identifier leur statut juridique.

II. – UNE FONCTION JURIDIQUEMENT FLOUE ET POLITIQUEMENT LIÉE

Force est de constater, à l'examen, que le statut juridique des collaborateurs reste embryonnaire, pour ne pas dire inexistant. Tout au plus pouvons-nous affirmer pour le qualifier, qu'il constitue une simple « composante » du président de la République (A). Pour cette raison, la nature de sa responsabilité reste limitée, mais son influence encadrable (B).

A. – Une simple « composante » du président de la République

Déterminer la nature juridique des membres du secrétariat général de l'Élysée reste un exercice difficile, tant les sources textuelles sont parcellaires⁴¹. Pour tenter néanmoins d'apporter quelques éléments, le parallèle déjà fait avec les membres des cabinets ministériels peut s'avérer utile. Des éléments de réponse peuvent être apportés quant au recrutement des membres du secrétariat général de l'Élysée, à leur emploi et leurs conditions de rémunération, aux obligations pesant sur ces personnes. La faiblesse de ce statut peut néanmoins trouver une explication dans la faiblesse du statut du président de la République, autorité avec laquelle il semble se confondre.

1. Un statut juridique difficilement identifiable

a. Des critères de recrutement imprécis

À la différence des cabinets ministériels, aucun critère formel établi légalement ou réglementairement n'intervient dans le recrutement des membres du secrétariat général de l'Élysée.

Sous la III^e République, le ministre disposait d'une entière liberté pour sélectionner les candidats, ce qui a pu

conduire à des abus connus. La loi du 12 juillet 1940, sous le gouvernement de Vichy, pose les premières conditions, dans le climat que l'on connaît. Ainsi, « ne peuvent appartenir à un cabinet ministériel que les personnes nées de parents français ». Bien qu'aucun élément ne permette de l'affirmer avec certitude, il est néanmoins possible d'imaginer que, même sans texte, les dirigeants de l'époque ont appliqué les mêmes critères dans le recrutement des collaborateurs du chef de l'État. « Les directeurs ou chefs de cabinet et tous les autres membres du cabinet, à l'exception d'un seul, doivent appartenir à un Service Public ou y avoir appartenu pendant cinq ans ». Cette dernière règle devait avoir pour objectif de limiter la politisation des cabinets ministériels et de favoriser la technicité, au détriment de la proximité entre le ministre et le personnel sélectionné. « Il se peut aussi que l'appartenance à une administration ait eu pour but d'alléger du point de vue financier, le budget autonome des cabinets par le jeu habituel du détachement. Le fonctionnaire détaché conservant son traitement principal dans son administration d'origine ⁴² ». Ces dispositions seront abandonnées par le décret du 28 juillet 1946, qui se borne à dire, dans son article 7, que « nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques et s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ». Le ministre retrouve ainsi la liberté qui était la sienne ⁴³ sous la III^e République, à l'exception des limites en nombre et sur la nature des emplois des cabinets ministériels. Le secrétaire général du gouvernement aura la charge de veiller au respect par les ministres des dispositions légales et réglementaires. La nomination est réalisée par arrêté ministériel et donne lieu à une certaine publicité ⁴⁴. Pour le secrétariat général de la présidence, aucune obligation ne pèse sur le président de la République pour la sélection de ses collaborateurs, déléguée généralement au secrétaire général, choisi librement. Il est probable que la jouissance des droits civiques constitue un critère, bien que rien ne permette de l'affirmer. Aucune indication n'est donnée sur ce contrôle par une autorité. La nomination du secrétaire général comme celle des autres collaborateurs « est prononcée par arrêté du président de la République au *Journal Officiel* ⁴⁵ » – les membres « officiels » n'apparaissant donc nulle part. Il convient d'ailleurs de remarquer « qu'il s'agit de la seule hypothèse dans laquelle le président de la République prend un arrêté, ses actes étant normalement au minimum des décrets ⁴⁶ », ce qui n'est pas sans poser quelques questions quant au contrôle de la conformité « de l'un des aspects du principe de légalité, qui exige qu'un acte individuel ne puisse être pris que conformément et en application d'un acte général à caractère réglementaire ⁴⁷ ». Certaines indications ont néanmoins été données par le Conseil d'État. Dans un arrêt du 4 avril 2001, *Avrillier*, le Conseil d'État « s'est reconnu compétent pour connaître de la légalité d'un arrêté du président de la République alors que l'article R. 311-1 du Code de justice administrative lui donne compétence pour connaître des décrets du président. Il a sans doute interprété cet article comme lui donnant compétence pour connaître tous les actes du président de la République, qu'ils soient en la forme de décret, arrêté, voire décision ⁴⁸ ». Ces avancées sont néanmoins tempérées par l'intérêt à agir que le Conseil d'État reconnaît difficilement, s'agissant du requérant ⁴⁹.

De plus, si des fonctions sont distinguées au sein des cabinets ministériels (directeur de cabinet, chef de cabinet, conseillers techniques, etc.) dans la législation ⁵⁰, et que des limites ont été apportées quant à leur composition, rien n'est imposé en ces matières au président de la République, qui reste libre de nommer autant de collaborateurs qu'il le désire, aux fonctions qu'il détermine lui-même. Les usages montrent que des habitudes existent. Ainsi, le président nomme régulièrement un secrétaire général, un ou deux adjoint(s), un chef ou un directeur de cabinet (la terminologie a pu évoluer), des conseillers techniques, des chargés de mission, des conseillers spéciaux (dont la terminologie a là aussi pu évoluer), leur nombre variant mais progressant tout au long de la V^e République. Aucune règle n'existe donc en la matière. La seule limite vient du besoin. Or, le besoin peut n'avoir pas de limites, si aucune restriction n'est imposée de l'extérieur.

La même opacité caractérise l'emploi et les conditions de rémunération des collaborateurs du président de la République.

b. L'emploi et les conditions de rémunération des membres du secrétariat général de l'Élysée : entre précarité et opacité

Si les collaborateurs du président sont souvent eux aussi issus de la fonction publique, là encore, c'est tant pour leurs compétences techniques et leur compréhension du fonctionnement des rouages de l'État, que pour des raisons budgétaires. Ainsi, à la différence des membres des cabinets ministériels issus d'une administration et mis

en détachement, les collaborateurs du président sont eux, mis à disposition. Selon le régime de ce dispositif, les collaborateurs continuent à percevoir leur traitement principal, sans pour autant grever le budget de l'Élysée. Le statut de « mis à disposition » n'est cependant pas très clair. En effet, « la mise à disposition est une forme particulière de la position d'activité⁵¹ ». Elle consiste pour le fonctionnaire à effectuer son service dans une autre administration que la sienne tout en demeurant dans son corps d'origine. Il est ainsi « réputé occuper son emploi et pour cela il continue à percevoir la rémunération correspondante⁵² ». Elle est décidée par arrêté du ministre dont relève l'agent, pour une durée de trois ans renouvelable, ce « renouvellement étant apprécié au cas par cas par le supérieur hiérarchique », en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, *Ministre de l'Éducation nationale*, du 29 mars 1993. L'ambiguïté vient de ce que la mise à disposition peut être faite, selon le décret du 16 septembre 1985⁵³ modifié par le décret 16 septembre 1998⁵⁴, au profit d'une administration d'État, d'un établissement public administratif d'État, ou d'un organisme d'intérêt général public ou privé, d'une organisation internationale, d'une association qui assure une mission d'intérêt général. Difficile de rattacher la présidence de la République à l'une de ces catégories, et donc, de déterminer avec certitude quel dispositif juridique s'applique. Dans tous les cas, nous pouvons souligner que la présidence de la République dépend pour une part non négligeable des ministères et des grands corps de l'État, Conseil d'État en particulier. Actuellement, Claude Guéant, en tant qu'ancien préfet, dépend pour sa rémunération du ministère de l'Intérieur⁵⁵. Les fonctionnaires mis à disposition ne pouvant plus bénéficier des primes et indemnités liées à l'appartenance à leur corps d'origine, des primes pour le service rendu au sein de la présidence sont versées au secrétaire général ainsi qu'aux autres collaborateurs du président de la République, sur le budget de la présidence.

Comme dans les cabinets ministériels, des personnes extérieures à la fonction publique sont recrutées dans les équipes de collaborateurs du président de la République. Le lien qui relie ces personnes au ministre ou au président de la République est de nature contractuelle, dans un régime dérogatoire « tant aux règles du droit privé qu'aux règles du droit public⁵⁶ ». En effet, contrairement au Code du travail qui prévoit des indemnités en cas de licenciement ou en cas de résiliation du contrat de travail avant le terme du contrat lorsqu'il s'agit d'un contrat à durée déterminée, ou en cas de rupture d'un contrat à durée indéterminée, les contractuels de droit public – agents civils non-fonctionnaires de l'État – qui perçoivent également une indemnité en cas de licenciement, parce que « les contrats des membres de cabinets ministériels comportent une clause de résiliation de plein droit lorsque le ministre cesse ses fonctions de membre du gouvernement⁵⁷ », ne permettent pas à ces membres de percevoir une indemnité de licenciement lorsqu'il est mis effectivement un terme à ce contrat. Ces contrats de cabinet peuvent donc être qualifiés d'« à terme fixe », ce qui ne signifie pas qu'ils sont à durée déterminée, car celle-ci dépend des aléas de la vie politique, mais que la nature de leur terme est définie : c'est le terme de la durée de vie du cabinet⁵⁸ ». La situation des membres des cabinets ministériels est donc précaire. Leur contrat ne vaut que le temps du maintien du ministre dans sa fonction. Dans l'histoire de la V^e République, cette durée a pu parfois s'avérer singulièrement brève. De même pour les collaborateurs du président, dont la durée en fonction n'a jamais excédé le mandat du président lui-même, ses équipes quittant l'Élysée quand celui-ci arrive au terme de son mandat. En pratique, ces équipes, qui connaissent des roulements de plus en plus fréquents, ne restent généralement pas plus de deux ans en place avant que des remaniements ne soient opérés. Il peut arriver que certains collaborateurs bénéficient de promotions à l'intérieur des équipes présidentielles⁵⁹, et donc restent plus longtemps au sein de la présidence, mais à des fonctions différentes. Si les collaborateurs du président se trouvent dans des situations juridiquement précaires, les avantages ne sont pas pour autant négligeables en terme de reconversion. En effet, il n'est pas rare qu'à l'occasion, beaucoup bénéficient de promotions dans la haute administration, de nominations à la tête d'entreprises publiques, par exemple. D'autres intègrent le gouvernement⁶⁰ ou rejoignent d'autres secteurs d'activité.

La nature juridique du secrétaire général de l'Élysée et de ses collaborateurs est difficile à saisir. Cette difficulté peut expliquer en partie le flou juridique qui entoure le statut de ces personnes. Elle constitue une illustration de la difficulté à déterminer la nature de leur activité, jamais tout à fait administrative ni tout à fait politique. Pour cette raison, rares sont les obligations pesant sur elles.

c. Des collaborateurs sur lesquels ne reposent officiellement aucune obligation

L'opacité juridique des conditions de recrutement et de rémunération des membres du secrétariat général de

L'Élysée rend difficile la détermination de leur statut juridique. Cette opacité s'étend aux rôles de chacun de ces acteurs. À la différence des membres des cabinets ministériels, aucune obligation ne pèse sur eux.

Ainsi, comme le prévoit le décret 6 juillet 1995⁶¹, les membres des cabinets ministériels ont, à l'instar des agents non titulaires de l'État, interdiction de « pantoufler ». On entend par « pantouflage », la liberté donnée au fonctionnaire de quitter pour un temps son administration pour rejoindre le secteur privé. Depuis la parution de ce décret, comme les fonctionnaires, les membres des cabinets ministériels ont interdiction d'exercer « toute activité dans une entreprise dont ils auraient eu, dans les cinq années précédentes, le contrôle ou la surveillance ou avec laquelle ils auraient conclu un marché public ou contribué à conclure un tel marché ». Les limites données aux opportunités de ces personnes tentent de mettre un terme à des pratiques ayant eu cours dans le passé. S'agissant des membres du secrétariat général de l'Élysée, aucune interdiction de ce type ne leur est imposée. Si des usages sont probablement respectés, il est regrettable qu'ils ne soient pas juridiquement mieux définis, donc contrôlables par une juridiction⁶².

Comme le remarque Christian Bigaut, « aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise, pas plus qu'elle n'interdit, la possibilité d'exercer simultanément des fonctions permanentes au sein d'une administration et des fonctions dans un cabinet ministériel⁶³ ». Seulement, parce qu'elle constitue des « nominations pour ordre », empêchant le bénéficiaire d'exercer « effectivement ses fonctions administratives », elles sèment le trouble dans la « répartition normale des rôles entre cabinets et services ». Pour cette raison et selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État les juge « nulles et de nul effet ». On comprend que pour les membres du secrétariat général de l'Élysée, dont les liens sont moins étroits entre l'administration et leur autorité de rattachement, aucune obligation de ce type ne les concerne. De même s'agissant de l'obligation de respecter la réglementation des corps, ou encore l'obligation de réserve, bien que là, l'absence de règle soit moins évidente. En raison de leur position particulière, les membres des cabinets ministériels doivent se montrer prudents, discrets, dans leur prise de position politique. S'agissant de l'interdiction de détenir des intérêts dans une entreprise privée en relation avec ses activités, si aucun texte rendu public n'est connu, il conviendrait là encore, de clarifier la situation. Il est facile de concevoir qu'eu égard à leurs fonctions, les collaborateurs du président, amenés à traiter des dossiers économiquement importants, ne soient pas en position d'orienter des décisions favorables à leurs intérêts privés.

De même concernant l'interdiction de recevoir des décorations. La remise de décorations a pu faire l'objet de scandales dans le passé⁶⁴, et il serait judicieux d'éviter que de tels phénomènes reparassent.

2. Une identité confondue avec celle du président de la République

S'agissant des cabinets ministériels, « les conseillers ministériels apparaissent (...) fortement rattachés à la personne du ministre. Fonctionnellement, parce qu'ils sont présents aux côtés du ministre dans chacune de ses attributions. Organiquement, puisque (...), c'est le ministre qui les choisit personnellement et les révoque *ad nutum*. C'est encore son départ qui leur fait perdre leurs fonctions. Enfin, c'est la hiérarchie de cabinet avec le directeur à sa tête qui vise à l'unité d'action et manifeste, de fait, la seule volonté du ministre⁶⁵ ». Tous les aspects, de l'existence à la disparition jusqu'aux missions des membres des cabinets ministériels, sont étroitement liés à la personne du ministre. Il semble qu'en dehors de cette dernière, ces membres n'ont pas de réalité objective, ce que vient confirmer la faiblesse du statut légal de chacun. Les membres des cabinets ministériels n'ont pas de pouvoir en propre. Le directeur de cabinet peut se voir déléguer la signature de son ministre de rattachement, mais une délégation de signature ne constitue en rien une délégation de pouvoir. Les conseillers techniques, quant à eux, ne peuvent la recevoir en aucun cas. De même, lorsqu'ils dictent des instructions aux services, ils ne le font jamais en leur nom personnel, mais toujours au nom et pour le compte du ministre⁶⁶ ».

Si l'on suit le même raisonnement, force est de constater que les membres du secrétariat général de l'Élysée n'ont eux aussi, pas d'existence propre en dehors du président de la République. Leur fonction n'existe que parce que la fonction présidentielle existe et qu'elle implique des besoins. Si les conseillers techniques et les chargés de mission sont généralement recrutés par le secrétaire général de l'Élysée, c'est sous la direction des indications données par le président de la République. Le secrétaire général lui-même est recruté par le président. Il fait généralement partie de son entourage, avant même que celui-ci n'accède à ses fonctions. Il est un homme de

confiance, un compagnon de route. Les deux hommes se connaissent bien. Les personnes sont recrutées justement pour cette raison. Parce qu'elles le connaissent bien, elles seront les mieux placées pour exprimer sa pensée et sa volonté⁶⁷. Si leur rôle les amène régulièrement à prodiguer des conseils, ce n'est que pour mieux l'assister au quotidien. Toute leur action est donc dédiée au service de ce dernier. De plus, le travail quotidien de ces collaborateurs demande une disponibilité de tous les instants. Le service que les personnes rendent au président atteint des degrés élevés d'exigence.

Le président de la République reste donc le seul à décider en dernier ressort. Pour des raisons variables, il peut arriver que celui-ci ressente le besoin de renouveler ses équipes. Les collaborateurs concernés n'ont alors aucun droit à leur maintien. Du jour au lendemain, ils peuvent être démis, sans garantie de reconversion immédiate et satisfaisante.

De l'aveu d'anciens secrétaires généraux, ils ne sont qu'une extension du président de la République, le moyen pour lui de se « démultiplier ». Comme les membres des cabinets ministériels, ils n'ont pas de réalité en eux-mêmes, pas de légitimité. Seul le président de la République en possède une, qui lui vient du suffrage universel. Le seul élément de légitimité qu'ils possèdent, c'est la confiance que leur témoigne le président de la République. Hors cette relation, elle n'a pas de portée, pas d'objectivité. Pour cette raison, ils n'ont pas de pouvoirs propres. Ils ne disposent au plus que de la délégation de signature, utile pour permettre au président de se décharger de l'exercice fastidieux de la signature des textes et documents qui l'exigent. Les collaborateurs du président ne peuvent d'ailleurs pas l'utiliser sans l'accord de ce dernier. Leur signature n'a alors, aucune valeur en elle-même.

Ils conseillent, ils influencent, jamais, officiellement et juridiquement, ils ne décident. Pour cette même raison, s'agissant de l'organisation des services, pas plus que les membres des cabinets ministériels, les notes, circulaires, directives, etc. qu'ils rédigent à cette attention, n'ont de valeur juridique.

En conclusion, tout indique, à l'instar des membres de cabinet ministériel, que les collaborateurs du président de la République ne sont qu'une partie du président de la République, qui forme, comme le ministre dans une certaine mesure, un « être collectif », une institution plus qu'une personne. Le régime de leur responsabilité doit alors s'apprécier au regard du régime de responsabilité du président de la République.

B. — Une responsabilité limitée, une influence à encadrer

Parce que les membres du secrétariat général dépendent exclusivement du président de la République, ils sont, par assimilation, nécessairement irresponsables sur le plan politique (1). Des solutions, parmi lesquelles la mise en place d'un statut juridiquement moins opaque, restent cependant envisageables pour encadrer cette influence (2).

1. Une irresponsabilité politique du président étendue à ses collaborateurs

Pour comprendre la nature du régime de responsabilité des membres du secrétariat général de l'Élysée, il est nécessaire une fois encore, de se référer à la responsabilité des membres de cabinets ministériels, qui dépend étroitement de la responsabilité du ministre. Parce que ce dernier est responsable politiquement, les conseillers ministériels, qui représentent un élément de la « réalité collective » que constitue le ministre, sont nécessairement, bien qu'indirectement, politiquement responsables. En revanche, si l'on suit le même raisonnement, parce que le président de la République est irresponsable politiquement, ses collaborateurs le sont également, nécessairement.

Le ministre et ses conseillers sont « irrémédiablement voués au même sort, et c'est ensemble qu'ils assument la responsabilité ministérielle⁶⁸ ». Le ministre est politiquement responsable⁶⁹ des dysfonctionnements de son ministère, et bien que les conseillers ministériels ne puissent être assimilés à l'administration, il est responsable du fait de ses collaborateurs. Le ministre étant responsable des fautes ou erreurs de ses fonctionnaires d'administration centrale, « il doit l'être a fortiori pour celles des membres de son cabinet, qui sont littéralement ses créatures, c'est-à-dire qui n'existent pas juridiquement sans lui⁷⁰ ». Parce que « les conseillers ministériels sont dépourvus d'un quelconque pouvoir décisionnel, il est impossible de leur faire endosser la responsabilité de décision. Ils sont *par nature* irresponsables. Le ministre ne peut politiquement être que le seul responsable⁷¹ ». La

seule responsabilité qui incombe à titre individuel, aux conseillers ministériels, ne peut être que personnelle et s'apprécie au regard de la relation qu'ils entretiennent avec le ministre. Comme cette relation est fondée sur la confiance, elle ne peut emporter de conséquences sur le plan strictement juridique. Une responsabilité pénale existe, mais elle relève du droit commun. En revanche, politiquement, si l'on veut sanctionner l'activité d'un membre de cabinet ministériel, il faut pour cela atteindre le ministre dont il dépend. Les conseillers ministériels ne sont alors pas totalement politiquement irresponsables. Ils ne le sont qu'indirectement. Pour destituer un conseiller ministériel, comme le note Guy Carcassonne, une procédure existe : « le dépôt et l'adoption d'une motion de censure, renversant le gouvernement⁷² ». Florence Blondeau d'ajouter : « encore faut-il pour s'en convaincre admettre que par une fiction juridique, l'institution ministérielle n'est pas composée seulement du titulaire en charge du département ministériel, mais également des conseillers ministériels⁷³ ». Cela n'empêche cependant pas, au regard de certaines affaires, de faire apparaître une pratique qui s'institutionnalise, consistant à faire endosser à ces mêmes conseillers, le poids de la responsabilité politique du ministre. Comme le note Olivier Beaud, « les politiques n'ont pas résisté à la tentation d'utiliser les fonctionnaires comme des fusibles⁷⁴ ». L'affirmation s'applique tout autant si ce n'est davantage, aux conseillers ministériels, dont la situation est rendue plus précaire encore.

Un phénomène similaire peut s'observer s'agissant des collaborateurs du président. En raison de la nature singulière des membres du secrétariat général de l'Élysée, rien n'empêche le raisonnement précédemment développé de s'appliquer. Cependant, ici, une spécificité caractérise le président de la République, et par extension, ses collaborateurs. Comme le note Jean-Claude Zarka, « tous les régimes politiques, quels qu'ils soient, consacrent le principe d'irresponsabilité du chef de l'État⁷⁵ ». Pour cette raison et parce que le régime de la V^e République reste de type parlementaire, la Constitution de 1958 consacre l'irresponsabilité du chef de l'État devant le Parlement. En pratique, si le président peut dissoudre l'Assemblée nationale, le Parlement ne peut en revanche contraindre le président de la République à démissionner. Seule une motion de censure visant à renverser le gouvernement peut atteindre l'exécutif. La responsabilité politique est donc endossée par le gouvernement, par transfert, du président vers le gouvernement, dont le contreseing des actes présidentiels est la compensation du déséquilibre organisé au profit du président. Parce que les successeurs du général de Gaulle « ont tous abandonné la lecture des institutions qui voulait que la responsabilité du Président devant le peuple soit la contrepartie du pouvoir présidentiel⁷⁶ », rien ne peut atteindre le président de la République, hors le champ pénal, mais là encore, si un certain nombre de conditions sont réunies⁷⁷. En tant qu'« être collectif » rien ne peut atteindre par transfert ces collaborateurs, en dehors du président de la République lui-même. La seule responsabilité politique assumée par les membres du secrétariat général de l'Élysée est, comme pour les membres des cabinets ministériels, d'ordre privé, le président pouvant décider, discrétionnairement, de mettre fin aux fonctions de l'un de ces collaborateurs. Il n'est d'ailleurs pas impossible de constater là encore, comme pour les membres des cabinets ministériels, qu'une pratique consistant à faire endosser à ces collaborateurs la responsabilité d'un échec politique⁷⁸ se mette progressivement en place.

Une question demeure : en raison de cette influence des collaborateurs, des limites doivent-elles être fixées ?

2. Pour un rééquilibrage des fonctions : deux pistes à explorer ?

Parce que le rôle des membres du secrétariat général n'est pas neutre, et parce que le cadre normatif les caractérisant s'avère particulièrement faible, la question des limites à poser éventuellement à l'influence de ces acteurs se pose.

a. Un frein à l'autonomie financière totale du président de la République

Les collaborateurs du président de la République sont une arme essentielle à ce dernier pour assurer sa primauté au sein de la branche exécutive. L'élection du président de la République au suffrage universel direct a permis à ce dernier de se doter d'une légitimité que le Parlement ne peut concurrencer. Dès lors, c'est l'équilibre du régime dans son orientation parlementaire qui se trouve perturbé. Progressivement, son influence s'est faite croissante, au point qu'aujourd'hui, on parle d'« omni-président ⁷⁹ », dix ans après la réforme du quinquennat. Parce que la majorité à l'Assemblée nationale n'a actuellement pour principal objectif que de soutenir la

politique du président que le gouvernement et le Premier ministre, diminués, doivent mettre en œuvre⁸⁰, le président de la République se trouve en situation de concentrer beaucoup de pouvoir⁸¹. Son influence dans la pratique s'étend à des domaines que la Constitution ne prévoyait pas explicitement. Ce phénomène n'aurait pas été permis si des réformes institutionnelles n'avaient vu le jour, mais aussi, si le président de la République ne s'était trouvé en position de pouvoir se doter librement des ressources matérielles et humaines lui permettant concrètement d'assumer ce surcroît de charge. Vouloir contraindre cette irrésistible ascension du président de la République, c'est donc également, en plus des nombreux débats portant sur la réforme des institutions, en particulier sur la mise en place d'un régime présidentiel qui agite la doctrine et les commentateurs depuis longtemps, poser la question du contrôle de cette large liberté dont le président de la République bénéficie, en raison de son irresponsabilité. Pour renforcer effectivement le caractère parlementaire du régime, il ne faut dès lors pas se préoccuper exclusivement du contenu de la Constitution quant à la définition du rôle de chacun des acteurs, mais aussi se saisir de la façon dont les acteurs constitutionnels interprètent les dispositions constitutionnelles, notamment lorsque la Constitution reste silencieuse sur certaines matières. Ainsi de l'autonomie financière dont jouit le président de la République.

En effet, une pratique respectée depuis la III^e République veut « que les crédits de la présidence de la République ne doivent pas être discutés par les assemblées parlementaires⁸² ». Le président de la République reste donc le seul maître pour évaluer ses besoins. Or, ces besoins se sont révélés croissants, tout au long de la V^e République. Il semble d'ailleurs que les crédits consacrés à la présidence ne couvrent pas toutes les dépenses intéressant la présidence de la République⁸³. Il dépend en partie des ministères pour ses déplacements, sa protection, etc. mais aussi et surtout, ce qui nous intéresse ici, pour le recrutement de ses collaborateurs issus de la fonction publique, par le jeu de la mise à disposition⁸⁴. Les crédits affectés à la présidence de la République sont ainsi sans commune mesure avec le budget voté. Seule la Cour des Comptes vérifie que les dépenses correspondent à leur affectation telle que définie dans le budget⁸⁵. La Cour des Comptes n'a cependant pas compétence pour définir le montant des dépenses. Sans qu'il soit porté une trop grande atteinte à sa liberté et son prestige, il ne doit plus être par principe malvenu de discuter des limites à donner à cette autonomie du président dans la définition du budget de la présidence de la République.

b. La mise en détachement des membres du secrétariat général de l'Élysée

Comme nombre des personnels de la présidence de la République sont issus des ministères, par le jeu de la mise à disposition, un mécanisme comparable à ceux existant pour les membres des cabinets ministériels peut être défini.

Les membres des cabinets ministériels placés en détachement ne sont plus rémunérés par leur administration d'origine. En plaçant les membres du secrétariat général de la présidence dans une situation comparable, la présidence se trouvera dans l'obligation de les rémunérer. Dès lors, parce que le budget de l'Élysée ne pourrait plus être sans limite⁸⁶, le président de la République se trouverait contraint de ne recourir qu'à un nombre limité de personnes, nombre que l'on pourrait ainsi connaître avec plus de précision. En limitant financièrement le recrutement des collaborateurs du président, c'est sa capacité concrète à intervenir sur tous les sujets que l'on limiterait. Il se trouverait alors contraint d'opérer une sélection plus poussée des dossiers pris en charge. On favoriserait ainsi un resserrement du rôle du président en plus grande conformité avec le texte constitutionnel. De plus, cela permettrait de connaître avec plus de transparence l'affectation des crédits alloués à la rémunération des collaborateurs du président, donc à rendre globalement plus transparent le budget de la présidence⁸⁷, comme tout État de droit démocratique peut l'attendre, en particulier dans une période de réforme de l'État où les exigences d'efficacité et de transparence sont présentées comme des objectifs à atteindre, sinon des valeurs⁸⁸.

Le Parlement, qui pourrait discuter cette partie du budget verrait son rôle revalorisé, les usages dans une démocratie apaisée rendant impossible la tentation pour ce dernier de déposséder complètement par ce biais le président de la République de ses attributions, ce que le peuple français ne permettrait de toute façon pas. Le rééquilibrage des pouvoirs et des fonctions, appelé de tous les vœux lors de la dernière réforme constitutionnelle, pourrait ainsi gagner en consistance, en réalité. Le Parlement comme les ministres, dont le premier d'entre eux⁸⁹, retrouveraient ainsi une certaine revalorisation que la pratique leur refusait.

1 - (1) Instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962.

2 - (2) Principalement : instauration du quinquennat après le référendum approuvé du 24 septembre 2000, doublée d'une inversion du calendrier électoral organisée par la loi organique du 15 mai 2001.

3 - (3) Fonction apparue officiellement en 1900, sous la II^e République, à la suite d'une demande d'Abel Combarrieu à Émile Loubet, président de la République en place. Jusque-là, on ne cherche pas à distinguer les fonctions, les organes élyséens et le rôle du président de la République étant trop modestes.

4 - (4) B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Sirey université, Dalloz, Paris, 2008, p. 500.

5 - (5) Ph. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso, Paris, 2008, p. 452.

6 - (6) Ce chiffre est en augmentation tout au long de la V^e République.

7 - (7) Ces derniers sont chargés de suivre les secteurs d'activité principaux où l'État joue un rôle. Leur nombre et leur affectation ont varié depuis 1958. Néanmoins, certains, en raison de leur nature, sont maintenus : l'éducation, l'enseignement, la justice, l'économie, les finances, les questions sociales, etc. Le plus souvent, ces conseillers sont en liaison étroite avec les ministres leur correspondant directement, plus régulièrement encore, pour des raisons pratiques, de protocole et de respect de « hiérarchie », avec leur cabinet. Ils constituent au sein de la présidence, les relais privilégiés des ministères. Ils recueillent les informations devant parvenir au président de la République, le secrétaire général opérant le deuxième filtre. Quand un partage entre secrétaire général adjoint et secrétaire général est établi, les affaires intérieures reviennent au secrétaire général adjoint, les affaires internationales au secrétaire général en liaison avec le chef de la cellule diplomatique.

8 - (8) Ph. Ardant, B. Mathieu, *op. cit.*, p. 452.

9 - (9) Sous la III^e République comme sous la IV^e, les effectifs tournent autour de la dizaine de collaborateurs.

10 - (10) Effectifs comparables à ceux des cabinets ministériels sous la V^e République.

11 - (11) B. Chantebout, *op. cit.*, p. 500.

12 - (12) J. Caritey, « Lettre à un ami anglais – Sur le Cabinet du Premier ministre », *Revue administrative*, 1976, p. 11.

13 - (13) *Ibid.*

14 - (14) Le secrétaire général de l'Élysée joue en effet un rôle en amont, pendant, et en aval du Conseil des ministres, en ce qu'il assiste le président de la République dans sa fonction de président du Conseil. C'est lui qui reçoit l'avant-projet d'ordre du jour adressé par le secrétaire général du gouvernement, qu'il étudie avant de le transmettre au président de la République, en y ajoutant ses éventuelles recommandations. Ce dernier l'arrête généralement le lundi en fin d'après-midi, en présence du secrétaire général de l'Élysée et du secrétaire général du gouvernement, à l'Élysée. Il assiste de plus à la réunion du président de la République et du Premier ministre qui se tient habituellement le mercredi matin, avant que ne débute le Conseil des ministres. Il concourt également à la sélection des candidats aux postes dont la nomination est ratifiée lors du Conseil des ministres. Enfin, il est chargé de prendre des notes pendant la tenue du Conseil et de classer le relevé rendant compte du déroulement du Conseil, établi par le secrétaire général du gouvernement, dans les archives de la présidence de la République. Il pourra arriver qu'il prenne en charge la rédaction du communiqué destiné à la presse, tâche revenant généralement au secrétaire général du gouvernement. Pour plus de précisions sur le rôle du secrétaire général de l'Élysée lors du Conseil des ministres, voir notamment, O. Schrameck, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, Paris, 1995 ; *Dans l'ombre de la République : les cabinets ministériels*, Dalloz, Paris, 2006.

15 - (15) Voir par exemple S. Mahranne, « Jean Paul Faugère – Le choix du silence », *Le Point*, n° 1839, p. 38. Rappelons que Jean Paul Faugère est l'actuel directeur de cabinet du Premier ministre, François Fillon.

16 - (16) M. Long, *Les services du Premier ministre*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix en Provence, 1981, p. 43.

17 – (17) *Ibid.*

18 – (18) Bien qu'actuellement, il semble que le secrétaire général de l'Élysée laisse plus d'autonomie à la cellule diplomatique de l'Élysée. Entretien avec C. Guéant, réalisé le 20.06.08.

19 – (19) Entretiens avec C. Guéant et F. Salat-Baroux – réalisés le 10.04.08 –, dont les profils les disposent plus à s'occuper d'affaires intérieures.

20 – (20) Entretien avec C. Guéant.

21 – (21) J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1967, p. 167.

22 – (22) Voir par exemple P. Viansson-Ponté, « Les pouvoirs parallèles », *L'Évènement*, mars 1966, p. 28. Cité par J. Gicquel, *op. cit.*, p. 168.

23 – (23) Qui reprend des réflexions déjà amorcées par A. Hauriou et M. Duverger.

24 – (24) J. Gicquel, *op. cit.*, p. 168.

25 – (25) Voir la deuxième partie de cette contribution.

26 – (26) Entretien avec Hubert Védrine.

27 – (27) Voir sur ce point la deuxième partie de cette étude.

28 – (28) P. Verrier, *Les services de la présidence de la République*, PUF, Paris, 1971, p. 74.

29 – (29) *Ibid.*

30 – (30) S. Cohen, *Les conseillers du président – de Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing* PUF, Paris, 1980, p. 81.

31 – (31) *Ibid.*

32 – (32) Matériels, humains et juridiques.

33 – (33) Voir sur ce point O. Rouquan, *Régulations et stratégies présidentialisées sous la V^e République*, Connaissances et Savoirs, Paris, 2005, p. 275 s.

34 – (34) Entretiens avec H. Védrine, F. Salat-Baroux, C. Guéant.

35 – (35) S. Pierre-Brossollette affirme ainsi : « Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée, continuera à s'exprimer avec le feu vert du Président. La note (...) priant les conseillers du palais d'observer un devoir de réserve envers les journalistes ne concerne pas les quelques « privilégiés » que Nicolas Sarkozy incite à communiquer », S. Pierre-Brossollette, « La communication sous contrôle », in le magazine *Le Point* du 13 décembre 2007, n° 1839, p. 50.

36 – (36) CE Ass. cont., 8 avril 2009, *M.H – M.M.*, n° 311136.

37 – (37) La presse a ainsi pu s'interroger sur le rôle du Premier ministre : S. Pierre-Brossollette, « A quoi sert Fillon ? », in le journal *Le Point* du 13 décembre 2007, n° 1839, p. 34.

38 – (38) Peut-on s'avancer à dire « pour mieux les contrôler » ?

39 – (39) Par exemple la « Révision générale des politiques publiques », le « Revenu de Solidarité Active », entretien avec C. Guéant.

40 – (40) Pensons à Claude Guéant, se déplaçant en Libye, pour intercéder auprès du colonel Kadhafi, dans le but de faire libérer les « infirmières bulgares ».

41 – (41) Des notes de service, des circulaires existent probablement. Cependant, leur accès est limité parce que l'accès des archives de la présidence est interdit au public. À part la mention de la nomination des collaborateurs

du président de la République par arrêté, au *Journal Officiel*, aucun texte ne fait l'objet d'une publicité.

42 - (42) J.L. Seurin, « *Les cabinets ministériels* », *Revue du droit public et de la science politique*, T. LXXII, n° 6, 1956, p. 1231.

43 - (43) Des « coutumes » viendront en pratique tempérer la liberté du ministre.

44 - (44) Publication au *Journal Officiel*.

45 - (45) P. Verrier, *op. cit.*, p. 19.

46 - (46) *Ibid.*

47 - (47) *Ibid.*

48 - (48) J.S. : « Qui peut attaquer la décision par laquelle le Président de la République nomme l'un de ses conseillers ? », note sous arrêt CE, 4 avril 2001, *Avrillier*, *Droit administratif*, juillet 2001, p. 30.

49 - (49) Ainsi, les qualités « d'élu local et d'usager de services publics locaux », comme les qualités de contribuable ou de citoyen sont considérées comme trop générales, selon une jurisprudence constante. Difficile dans ses conditions, de déterminer quelle qualité pourrait être jugée satisfaisante par le Conseil d'État pour constituer un intérêt à agir suffisant, afin de demander l'annulation d'un arrêté de nomination d'un conseiller du président de la République, donc de s'opposer à la nomination de l'un de ces conseillers. Le Conseil d'État se reconnaît ainsi en théorie compétent, sans toutefois exercer pleinement de contrôle, conformément à la doctrine formulée par l'institution en matière d'actes de gouvernement.

50 - (50) Bien que ces dispositions soient restées relativement inopérantes dans la pratique.

51 - (51) J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Précis, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2005, p. 198.

52 - (52) *Ibid.*, p. 199.

53 - (53) Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985.

54 - (54) Décret n° 98-854 du 16 septembre 1998.

55 - (55) Par le passé, Frédéric Salat-Baroux dépendait du Conseil d'État, tout comme Philippe Bas. Dominique de Villepin, comme avant lui Hubert Védrine et plusieurs secrétaires généraux depuis 1958, ont quant à eux dépendu du ministère des Affaires étrangères.

56 - (56) C. Bigaut, « La spécificité juridique des contrats des membres de cabinets ministériels », *Les Petites Affiches*, 21 décembre 1998, n° 152, p. 8.

57 - (57) *Ibid.*, p. 9.

58 - (58) *Ibid.*

59 - (59) C'est le cas d'H. Védrine, de F. Salat-Baroux et de Ph. Bas, par exemple.

60 - (60) Philippe Bas, par exemple, en 2005.

61 - (61) Décret n° 95-833 du 6 juillet 1995.

62 - (62) Voir ce point les difficultés posées par l'« affaire Pérol », du nom de l'ancien secrétaire général adjoint de l'Élysée, nommé à la tête du groupe Caisse d'épargne – Banque populaire.

63 - (63) C. Bigaut, *Les cabinets ministériels*, LGDJ, Paris, 1997, p. 119.

64 - (64) Un tel scandale a obligé le Président Jules Grévy à démissionner.

65 – (65) F. Blondeau, « La responsabilité des conseillers ministériels et le cabinet ministériel », *Revue administrative*, n° 333, p. 253.

66 – (66) *Ibid.*, p. 254.

67 – (67) Entretien avec H. Védrine.

68 – (68) *Ibid.*

69 – (69) On entend par responsabilité politique, le « mécanisme juridique d'affectation de valeur à une conduite gouvernementale. Elle implique l'obligation pour les gouvernants de répondre devant le Parlement des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions selon une procédure déterminée par la Constitution », Ph. Segur, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1997, p. 17.

70 – (70) O. Beaud, « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », in *La responsabilité des gouvernants*, sous la direction d'O. Beaud et J.-M. Blanquer, Descartes et Cie, Paris, 1999, p. 213.

71 – (71) *Ibid.*

72 – (72) G. Carcassonne, « Parlez Schrameck ! », *Libération*, 17.10.01.

73 – (73) F. Blondeau, *op. cit.*, p. 258.

74 – (74) O. Beaud, *op. cit.*, p. 215.

75 – (75) J.-C. Zarka, *Le Président de la V^e République*, Ellipses, Paris, 2006, p. 51.

76 – (76) *Ibid.*, p. 53.

77 – (77) Voir sur ce point A. Laquieze, « La responsabilité en régime parlementaire » et W. Mastor, « De la fausse irresponsabilité politique en régime présidentiel : l'exemple des États-Unis », in *Constitution et responsabilité*, sous la direction de X. Bioy, Montchrestien, Paris, 2009.

78 – (78) Par exemple, le changement d'équipe opéré par le président Chirac après l'échec du référendum portant sur l'approbation du Traité établissant une constitution pour l'Europe, en 2005. Plus récemment, l'éviction de David Martinon de la fonction de porte-parole du président de la République, après l'échec de la majorité présidentielle aux élections municipales et cantonales de mars 2008.

79 – (79) S. Pierre-Brossollette, « L'omni-président », *Le Point*, n° 1871, juillet 2008, p. 21.

80 – (80) Cf. R. Chiroux, « Le Président de la République, « clé de voûte » des institutions de la V^e République », *Revue administrative*, n° 341, 2004, p. 452 s.

81 – (81) Bien que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 tente de limiter certains des effets de cette tendance, les articles 5 et 20 de la Constitution n'ont finalement pas été modifiés. Ce recul témoigne des hésitations du constituant quant à la ratification de cette question, lourde de conséquences pour les équilibres et la nature du régime de la V^e République.

82 – (82) V. Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS Droit, Paris, 2006, p. 172.

83 – (83) « Les lignes budgétaires du titre II (du budget de la présidence) ne représentent qu'une faible partie des dépenses de la présidence de la République puisque de nombreux budgets ministériels y contribuent également dans une certaine opacité relevée par la Cour (des Comptes). (...) Quant aux dépenses de personnel, elles continuent à figurer dans les budgets des ministères qui mettent ces fonctionnaires à disposition de la présidence – ce qui ne permet pas d'en connaître exactement le nombre qui, selon certains, serait de l'ordre de 800 à 900 ». R. Dosièrè, *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, Paris, 2007, p. 27.

84 – (84) Voir *supra*.

85) Conformément aux engagements pris par Nicolas Sarkozy, dans son discours du 12 juillet 2007, prononcé à Épinal : « Il y a un débat sur l'étendue des pouvoirs du Président de la République ? Eh bien mettons le sujet sur la table et je prendrai des initiatives dans quelques jours pour que le budget de l'Élysée et de la Présidence de la République obéisse à des conditions de transparence indispensables dans notre pays. Je demanderai au Président de la Cour des Comptes de contrôler le budget de la Présidence de la République, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent ».

86 – (86) Si l'on acceptait que les parlementaires discutent dans une certaine mesure le budget de la présidence.

87 – (87) G. Carcassonne parle d'« angle mort de la démocratie » pour qualifier le budget de la présidence de la République. In R. Dosiere, *op. cit.*, p. 9.

88 – (88) Voir à nouveau, sur ce point, le discours de N. Sarkozy, prononcé à Épinal, le 12 juillet 2007.

89 – (89) Cf. par exemple, J. Massot, « Faut-il encore un Premier ministre ? », *Les Petites affiches*, n° 103, 22 mai 2008, p. 5.